



Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 11
info@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Eidg. Departement des Innern
Bundesamt für Sozialversicherungen
3003 Bern

Appenzell, 25. September 2019

Bundesgesetz über Überbrückungsleistung für ältere Arbeitslose Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Juni 2019 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zum Bundesgesetz über Überbrückungsleistung für ältere Arbeitslose zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft. Sie begrüsst es grundsätzlich, dass der Bund Massnahmen zugunsten von älteren, ausgesteuerten Arbeitslosen ergreifen will. Wir erachten es als wichtig und richtig, diesen Personen einen würdevollen Übergang ins Rentenalter zu ermöglichen. Aufgrund der konkreten Ausgestaltung lehnen wir diese Vorlage jedoch trotzdem vollumfänglich ab, obwohl wir deren Zielsetzung grundsätzlich unterstützen.

Die Vorlage birgt eine zu grosse Gefahr von Fehlanreizen, bei gleichzeitig geringem Nutzen. Zudem weist die Vorlage aus unserer Sicht erhebliche Mängel auf, lässt zahlreiche Durchführungsfragen offen und stellt für über 60 Jahre alte Personen (ohne Koordination) die Grundpfeiler der IV in Frage.

Da die Standeskommission diese Vorlage wie vollumfänglich ablehnt, sind unsere nachfolgenden Anmerkungen zu einzelnen Artikeln lediglich von Bedeutung, wenn die Vorlage nicht ohnehin total überarbeitet wird:

Art. 2

Dieser Artikel regelt die Grundvoraussetzungen. Nebst der Voraussetzung des Alters (Zeitraum zwischen dem 60. Geburtstag und dem ordentlichen AHV-Rentenalter) ist aus der Formulierung: «keinen Anspruch auf Taggelder *mehr* haben» (kursiv durch Verfasser) zu verstehen, dass einmal ein Anspruch auf ALV-Taggelder bestand. Einen solchen Anspruch haben Selbständigerwerbende nicht, weshalb sie nicht in den Genuss einer Überbrückungsleistung (kurz ÜL) kommen können. Gleiches gilt für Angestellte in der eigenen Firma, welche faktisch als Selbständigerwerbende betrachtet werden. Es ist immerhin zu bedenken, dass auch Selbständigerwerbende nach dem 60. Geburtstag aus verschiedenen Gründen zur Aufgabe ihres Geschäfts gezwungen sein können und eine Arbeitsstelle suchen müssen. Sie werden es aus den gleichen Gründen wie Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt schwer haben. Der Ausschluss von Selbständigerwerbenden von der ÜL ist deshalb nicht selbstverständlich und bedarf der näheren Begründung. Zu bedenken ist immerhin, dass auch Selbständigerwerbende mittels Steuern zur Finanzierung der ÜL beitragen.

Festzustellen ist, dass Art. 2 invalide Personen nicht ausschliesst, sofern diese ausgesteuert wurden. Unter diesen Umständen werden Personen ohne grosses Einkommen künftig für die ÜL und gegen die IV optieren. Daraus stellen sich aber bezüglich der Eingliederungspflicht im IV-Verfahren sowie allgemein hinsichtlich der Bedeutung der Invalidenversicherung nach dem 60. Altersjahr Koordinationsfragen, welche nirgends beantwortet werden.

Art. 3

Das Wohnsitz- und Aufenthaltserfordernis ist relativ. Als Vorruhestandsleistung muss die ÜL offenbar in EU- und EFTA-Staaten exportiert werden (Art. 3 VO 883/04), was die Standeskommission grundsätzlich ablehnt. Zumindest wäre aber in Abs. 1 festzuhalten, dass der einmal in der Schweiz erworbene Anspruch auf ÜL bei einer Wohnsitzbegründung im EU- und EFTA-Ausland weiter bestehen bleibt. Die Nennung des ausländischen Wohnsitzes dürfte kein Problem darstellen, nachdem die Staaten der EFTA und der EU auch in Art. 6 ausdrücklich genannt sind.

Grenzgänger fehlt zwar der schweizerische Wohnsitz, sind aber aufgrund der Exportierbarkeit ins EFTA- und EU-Ausland anspruchsberechtigt, wenn sie die Beitragsvoraussetzungen erfüllen.

Die Bedingung, dass der Anspruch auf Taggelder der Arbeitslosenversicherung «ab dem Monat, in welchem die Personen das 60. Altersjahr vollenden, ausgeschöpft ist», ist nicht klar genug. Es lässt die Interpretation zu, dass die Taggelder im Monat des 60. Geburtstags ausgeschöpft sein müssen und eine Ausschöpfung *nach* diesem Monat keinen Anspruch mehr begründen kann. Die Bedingung ist deshalb anders zu formulieren: Anspruch hat eine Person, wenn ihr Anspruch auf Taggelder der ALV *im oder nach* dem Monat, in welchem sie das 60. Altersjahr vollendet, ausgeschöpft wird.

Die Begrenzung auf Personen mit einem jährlichen Einkommen von derzeit Fr. 21'330.-- begrenzt die ÜL sinnvollerweise auf Personen, welche bereits vor der Geltendmachung ein (einermassen) existenzsicherndes Einkommen erzielt haben. Personen, welche wenig verdienen im Sinne eines Zuverdienens zu einem anderen Einkommen gelangen nicht in den Genuss der ÜL.

Die Definition des Reinvermögens nach Abs. 2 deckt sich nicht mit derjenigen des Vermögens nach Art. 9a ELG. Während in der EL gebundene Vorsorgegelder nicht angerechnet werden dürfen, scheint dies hier der Fall zu sein bei Einkäufen im Rahmen von Art. 47 und 47a BVG (EL-Reform). Die Anrechnung der entsprechenden Einkäufe macht zwar im Hinblick auf den Zweck der ÜL Sinn, generieren bei den Durchführungsstellen aber Mehraufwand. Die zu tätigen Abklärungen sind gegenüber den EL unterschiedlich und insbesondere aufwendiger, weil die entsprechenden Werte ausdrücklich erfragt und die Belege eingefordert werden müssen. Der Vorteil einer rationellen Durchführung im Einklang mit der Durchführung der EL geht damit verloren. Das gleiche gilt für den Einbezug von Rückzahlungen eines Vorbezugs und Amortisationen, die noch während des Taggeldbezugs der ALV erfolgten. Diesbezüglich handelt es sich um eine «Lebensführungskontrolle» während des Taggeldbezugs und um die Anrechnung hypothetischen Vermögens. Angesichts der wohl eher geringen Bedeutung dieser Vermögensbestandteile sowie des Charakters der Existenzsicherung bei unfreiwilligem Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt kann auf diese Anrechnungen verzichtet werden.

Anträge

- Abs. 1 sei wie folgt zu ergänzen:
«... haben - vorbehältlich internationale Vereinbarungen - Personen...».
- Abs. 1 lit. a sei wie folgt zu formulieren:
«ihr Anspruch auf Taggelder der ALV *im oder nach* dem Monat, in welchem sie das 60. Altersjahr vollendet, ausgeschöpft wird.»
- Für die Bestimmung des Vermögens seien die gleichen Grundlagen anzuwenden wie bei den Ergänzungsleistungen.

Art. 4

Die Koordination mit der EL ist im Rahmen der Existenzsicherung unabdingbar. Andere Leistungen werden in die Anspruchsberechnung einbezogen. Nicht geregelt ist allerdings das Verhältnis zu IV und Hinterlassenenrenten, welche gleichzeitige Ansprüche begründen können. Diese Versicherungsleistungen sind deshalb zu koordinieren.

Ungelöst ist die Frage, inwieweit eine Person auf Leistungen der Invalidenversicherung verzichten kann zu Gunsten einer ÜL bzw. wie sich IV- und ÜL-Anspruch der gleichen Person zueinander verhalten. Dies ist zu klären im Sinne eines Ausschlusses, einer Vergleichsberechnung oder mittels Setzen von Bedingungen.

Nicht selten besteht die Ausgangslage, dass eine Person nach Stellenverlust die Arbeitslosentaggelder bezieht und sich erst nach deren Auslaufen bei der IV-Stelle meldet, weil erst dann erkannt wird, dass gesundheitliche Einschränkungen bestehen oder sich während der Arbeitslosigkeit entwickelt haben. Eine Person mit potentiell IV-Anspruch und gleichzeitigem Anspruch auf ÜL hat kaum Interesse, sich IV-Eingliederungsmassnahmen zu stellen, wenn er gleichzeitig bei ÜL von solchen entbunden ist. Unter solchen Umständen hat sich der Gesetzgeber ernsthaft damit auseinanderzusetzen, ob die Invalidenversicherung bei Personen über 60 Jahren überhaupt noch von einer Eingliederbarkeit ausgehen darf. Was für gesunde Arbeitslose gilt, nämlich, dass sie mutmasslicherweise kaum mehr eine Stelle finden, gilt erst recht für gesundheitlich (vermeintlich) eingeschränkte Personen. Sollte die Invalidenversicherung weiterhin Eingliederungsbemühungen betreiben müssen, stellt sich die Frage, inwieweit bei einer durchgeführten Eingliederung auf die Mitwirkungspflicht gepocht werden kann. Wir sprechen uns dafür aus, dass zwingend ein Anspruch auf Invalidenversicherung geprüft werden muss. Dies ist entweder hier bei Art. 4 oder in Art. 2 festzulegen. Ist eine Person teilinvalid, kann nach erfolglosen Eingliederungsbemühungen immer noch eine ÜL beansprucht werden.

Hinsichtlich des Verhältnisses zu Hinterlassenenrenten und Invalidenrenten ist zu klären, ob die dazugehörigen Ansprüche auf EL oder die ÜL vorgehen, oder ob diesbezüglich Wahlfreiheit herrscht.

Anträge

- Die Anspruchsvoraussetzungen seien wie folgt zu ergänzen: Besteht Anspruch auf Leistungen der Invalidenversicherung, kann keine Überbrückungsleistung bezogen werden. Die Durchführungsstelle verweist die antragsstellende Person an die IV-Stelle, wenn sie vermutet, die antragsstellende Person sein invalid.
- Es sei zu klären, ob zwischen EL zur Hinterlassenenrente oder Invalidenrente und der ÜL Wahlfreiheit herrscht oder ob eine Leistung der anderen vorgeht.

Art. 6

Hier wird auf die Ausführung zu Art. 3 hinsichtlich der internationalen Verhältnisse verwiesen. Es ist dafür eine separate Durchführungsstelle, angegliedert bei der Schweizerischen Ausgleichskasse, zu schaffen, welche auch die notwendigen Kaufkraftberechnungen durchführt (vgl. Bemerkungen zu Art. 15).

Werden in der Bedarfsrechnung die massgebenden Parameter am Wohnort der versicherten Person angerechnet, sind lediglich die Berechnungsbestandteile an die Kaufkraft des Wohnlandes anzurechnen, welche schweizerischen Standards entsprechen (z.B. Lebensbedarf).

Antrag

Art. 6 sei wie folgt zu ergänzen:

«..., soweit sie nicht lokal am ausländischen Wohnort erhoben werden.»

Art. 7

Die Systematik entspricht derjenigen des ELG. Es ist allerdings nicht nachvollziehbar, weshalb der Zuschlag von einem Viertel des Lebensbedarfs gegenüber der EL nur für Erwachsene, nicht aber für Kinder und Jugendliche gelten soll. Die Erläuterungen schweigen dazu. Die Annahme, Kinder hätten weniger Gesundheitskosten (deren fehlende gesonderte Übernahme bei den ÜL die Begründung für höheren Lebensbedarf darstellt, Erläuterungen S. 27 Art. 7), ist einseitig. Während grundsätzlich bei Erwerbstätigen eher von guter Gesundheit ausgegangen werden muss, macht das Gesetz gerade bei in die ÜL einbezogenen Kindern keinen Unterschied zwischen gesunden und kranken Kindern. Mit anderen Worten: Wiegt man die Wahrscheinlichkeit des Krankseins bei Erwachsenen und Kindern ab, so ist bei Erwachsenen mit ÜL eher davon auszugehen, dass sie gesund sind. Kinder werden unabhängig von ihrem Gesundheitszustand in die Rechnung der ÜL ihrer Eltern einbezogen.

Soweit die Leistungen zu exportieren sind, sind bei der Berechnung die ausländischen Werte (insbesondere Miete und Krankenversicherung) anzurechnen. Insbesondere die Einteilung in Mietzinsregionen erfüllt das Erfordernis, ausländische Mietzinse anzurechnen, nicht. Es ist völlig unklar und unbekannt, welche Mietzinsobergrenze bei Personen im Ausland gelten sollen. Es wird auch nicht definiert, welche Krankenversicherungsprämien anzurechnen sind. Zudem sind ausländische Werte häufig nicht vergleichbar (z.B. Mietzinsen mit und ohne Kücheneinrichtungen, Leistungen der Krankenversicherungen [damit auch Krankenversicherungsbeiträge] etc.). Diesbezüglich fehlt eine Regelung völlig.

Antrag

Es seien Werte zu definieren und anrechenbare Tatbestände zu beschreiben, welche bei Export der Leistung ins Ausland gelten müssen.

Art. 8

Auch hier entspricht die Systematik dem ELG. Aber auch hier erschwert die Exportierbarkeit und damit die Berechnung eines ausländischen Anspruchs die Durchführung erheblich. Offenbar rechnet der Gesetzgeber nicht damit, dass ein ausgesteuerter Arbeitsloser über 60 Jahre eine Ehepartnerin oder einen Ehepartner im Pflegeheim hat. Die besonderen Bestimmungen von Art. 11 Abs. 1bis und 2 ELG wurden deshalb nicht übernommen. Die Frage bleibt offen, was in einem solchen Fall zu geschehen hat.

Anträge

- Es seien die anrechenbaren Einnahmen bei Berechnung des Anspruchs einer Person im Ausland genauer zu definieren.

- Es sei zu klären, wie der Vermögensverzehr berechnet wird, wenn eine Ehepartnerin oder ein Ehepartner im Heim lebt.

Art. 9

Soweit die Ausführungsbestimmungen des Bundesrats mit denjenigen der EL identisch sind, kann zugestimmt werden. Ob allerdings keine weiteren Bestimmungen notwendig sind, welche die Zusammenrechnung der anerkannten Ausgaben sowie der anrechenbaren Einnahmen von Familienmitgliedern nötig sind (vgl. Art. 9 Abs. 5 lit. a ELG), ist fraglich. Die Abweichung von Art. 9 Abs. 5 ELV ist wohl so zu interpretieren, dass die entsprechende Bundesratskompetenz ausdrücklich nicht vorgesehen werden soll.

Art. 11

Entspricht bis auf die AHV-spezifischen Regelungen Art. 11a ELG. Die Ermittlung des Einkommens- und Vermögensverzichts ist aufwendig. Gerade unverschuldet arbeitslos gewordene Personen haben ihre Vermögensstruktur kaum auf einen länger dauernden Erwerb-sausfall abgestimmt. Andererseits würde sich - analog zu Art. 11a Abs. 4 ELG - rechtfertigen, den Verzicht und den Vermögensverbrauch auch auf den Zeitraum des Taggeldbezugs vor Geltendmachung der ÜL auszudehnen.

Wir stellen fest, dass das Unterlassen von Bewerbungsbemühungen der ansprechenden Person nicht zu einem Einkommensverzicht führen kann, da lediglich der Verzicht der Ehepartnerin oder des Ehepartners auf eine Erwerbstätigkeit als Einkommensverzicht bewertet wird.

Es stellt sich - hinsichtlich einer Koordination mit der Invalidenversicherung - die Frage, ob eine allfällige fehlende Anmeldung bei der IV (im Rahmen der entsprechenden freien Wahl) zur Anrechnung einer hypothetischen Rente führen muss. In diesem Fall würde die Durchführungsstelle eine hypothetische Rentenberechnung basierend auf einer hypothetischen IV-Grad-Bemessung benötigen. Dies hat allerdings einen zusätzlichen Aufwand (auch der zuständigen IV-Stelle) zur Folge.

Es ist darauf aufmerksam zu machen, dass die Feststellung eines Einkommens- und Vermögensverzichts im Ausland (exportierte ÜL) nur mit grossem Aufwand feststellbar sein wird. Dazu ist auf die Bemerkungen zu Art. 15 zu verweisen, wonach solche Leistungsverhältnisse durch eine spezielle Stelle innerhalb der Schweizerischen Ausgleichskasse durchzuführen sind.

Antrag

Der Tatbestand des Einkommensverzichts sei dahingehend zu ergänzen, als der Verzicht auf eine IV-Rente als Einnahme angerechnet wird.

Art. 12

Die in den Erläuterungen postulierte jährliche Prüfung der ÜL bewirkt insbesondere für Aus-landverhältnisse einen grossen Aufwand hinsichtlich der sich ändernden Berechnungsparameter (Miete, Krankenversicherung etc.). Dies ist nicht zu unterschätzen.

Es stellt sich hier zudem die Frage, ob aus dieser Bestimmung irgendwelche Pflichten für die Invalidenversicherung abgeleitet werden müssen. Festzustellen ist jedenfalls, dass das Fehlen einer Invalidenrente nicht immer automatisch zum Bezug von ALV-Taggeldern führt. Die beiden Leistungen sind nicht automatisch komplementär. Sowohl die ALV wie auch die IV entscheiden jeweils in ihrem eigenen Rechtsgebiet über die Erfüllung der Leistungsvoraussetzungen autonom.

Es fehlt eine Regelung des Tatbestands, wonach einer Person über 60 Jahre die IV-Rente wieder eingestellt wird. In einem solchen Fall erfüllt die Person weder eine Rahmenfrist, noch kann sie Taggelder der ALV ausgeschöpft haben. Wird von der Invalidenversicherung somit verlangt, dass Renten nach der Erfüllung des 60. Altersjahrs nicht mehr überprüft und allenfalls eingestellt werden sollen?

Antrag

Der Beginn des Anspruchs nach Aufhebung einer Invalidenrente sei zu regeln.

Art. 13

Der Wortlaut des Artikels stimmt nicht mit den Erläuterungen überein. Abs. 2 besagt lediglich, dass Rückforderungen (wovon?) mit fälligen ÜL verrechnet werden können. Dies beinhaltet nicht die Verrechnung einer IV-Nachzahlung mit der Rückforderung von ÜL. Grundsätzlich gilt ATSG. Im Sinne einer Subsidiarität der ÜL ist die Verrechnungsmöglichkeit mit allen Sozialversicherungen sinnvoll. Es ist deshalb eine Formulierung analog Art. 27 ELV zu wählen, wonach Rückforderungen mit fälligen Leistungen aufgrund anderer Sozialversicherungsgesetze verrechnet werden, soweit diese Gesetze eine Verrechnung vorsehen.

Antrag

Abs. 2 sei wie folgt zu formulieren: Rückforderungen können mit fälligen Überbrückungsleistungen sowie mit fälligen Leistungen aufgrund anderer Sozialversicherungsgesetze verrechnet werden, soweit diese Gesetze eine Verrechnung vorsehen.

Art. 15

Im Sinne einer Vereinfachung und einer besseren und effizienteren Nutzung der Ressourcen ist die Zuständigkeit bei einem Wohnsitzwechsel auf den neuen Kanton zu wechseln. Es macht keinen Sinn, sich mit Mietzinsobergrenzen oder Krankenkassenobergrenzen irgendeiner Gemeinde in einem anderen, fernen Kanton zu beschäftigen. Der Vorteil des heutigen föderalen Systems ist, dass die Durchführungsstelle örtlich nahe an der versicherten Person ist und sowohl hinsichtlich solcher regionaler Eigenheiten, als aber auch für die Erreichbarkeit kundenfreundlich nahe an der Versichertengemeinschaft ist. Während bei Rentensystemen gesamtschweizerisch einheitliche Standards herrschen, sind bei der Bedarfsrechnung örtliche Kenntnisse von erheblichem Vorteil. Angesichts der erwarteten relativ geringen Zahl von Versicherungsfällen dürfte eine solche Verschiebung der Zuständigkeit kein Problem darstellen. Der Zugewinn an Synergien und Effizienz am Wohnort des Versicherten ist sicherlich grösser als die Einsparung, welche mit der fixen Zuständigkeit erreicht wird.

Die ÜL sind exportierbar. Die EL-Durchführungsstellen verfügen nicht über das Knowhow und die Ressourcen, um internationale Verhältnisse zu bearbeiten, da EL nie exportiert werden. Beispielsweise sind bei der Bedarfsberechnung der ÜL künftig ausländische Mietzinsen, Krankenversicherungsbeiträge etc. zu berücksichtigen. Abgesehen davon, dass solche Grössen gar nicht existieren und mit den schweizerischen Werten nicht vergleichbar sind (somit also zuerst vergleichbar gemacht werden müssen), entsteht ein enormer Aufwand, solche Zahlen und Belege zu beschaffen. Die Leistungen sollen jährlich überprüft werden (Erläuternder Bericht zu Art. 12, S. 28). Bei Ausreise aus der Schweiz hat deshalb nicht nur die Auszahlung der Leistungen durch die Schweizerische Ausgleichskasse zu erfolgen, sondern auch die Überprüfung des Anspruchs. Anderes würde die derzeitigen Kapazitäten der Durchführungsstellen massiv belasten und zu einem Mehraufwand hinsichtlich der Verwaltungskosten führen.

Unbeantwortet bleibt die Frage, wer die ÜL bei Grenzgängern festsetzt (vgl. Erläuterungen S. 25 Art. 3). Diese haben nach dem Diskriminierungsverbot im Rahmen der Personenfreizügigkeit bei Erfüllung der Beitragsvoraussetzungen ebenfalls Anspruch auf ÜL.

Anträge

- Die Zuständigkeit habe sich nach dem jeweiligen Wohnkanton zu richten.
- Die Zuständigkeit für Personen mit ausländischem Wohnsitz sei zu regeln.
- Abs. 3 sei dahingehend abzuändern, als die Ausgleichskasse nach Art. 62 Abs. 2 AHVG für die Auszahlung *und die Festsetzung* der Überbrückungsleistung zuständig ist.

Art. 16

Nicht vom ELG übernommen wurde der dortige lit. f, sichernde Massnahmen.

Art. 21

Entgegen den Ausführungen im Erläuternden Bericht schliessen sich Bedarfsleistungen und Finanzierung mittels Lohnbeiträgen nicht aus. Der erläuternde Bericht bringt selbst das Beispiel der waadtländischen Rente-Pont, welche zumindest teilweise mit Lohnbeiträgen finanziert wird (S. 16). Die Vergesellschaftlichung der Finanzierung auf allgemeine Steuermittel bewirkt aber, dass insbesondere Arbeitgeber sich ihrer heute noch vorhandenen Verantwortung gegenüber älteren Arbeitnehmern entziehen können. Zudem tragen mit einer Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln Personen bei, welche selbst nicht in den Genuss der ÜL kommen (Selbständigerwerbende, vermögende Nichterwerbstätige). Umgekehrt profitieren Personen, denen die ÜL ins Ausland ausbezahlt wird, indem sie zumindest ab dem Zeitpunkt des Wegzugs nicht mehr zur Finanzierung beitragen (z.B. mittels Mehrwertsteuern).

Art. 24

Es besteht kein Anspruch, auch wenn die versicherte Person über 60 Jahre alt ist und sein Taggeld zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bereits ausgelaufen ist. Damit besteht keine Rückwirkung, was hinsichtlich des zu erwartenden Aufwands zu begrüssen ist.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber:

Markus Dörig

Zur Kenntnis an:

- katharina.schubarth@bsv.admin.ch
- Gesundheits- und Sozialdepartement Appenzell I.Rh., Hoferbad 2, 9050 Appenzell
- Ständerat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell